

**PELAKSANAAN REMUNERASI
APARATUR SIPIL NEGARA
DALAM RANGKA REFORMASI BIROKRASI**

TESIS

**Diajukan Kepada
Program Studi Magister Ilmu Hukum
Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta
untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh
Gelar Magister dalam Ilmu Hukum**



Oleh :

FARIDA DWI IRIANINGRUM

NIM. R 100 110 014

**MAGISTER ILMU HUKUM
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2017

NOTA PEMBIMBING

Prof. Dr. Harun, S.H., M.Hum.

Program Studi Ilmu Hukum

Sekolah Pascasarjana

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Nota Dinas

Hal: Tesis Saudari Farida Dwi Irianingrum

Kepada Yth.

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Sekolah Pascasarjana

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu 'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti, mengoreksi dan mengadakan perbaikan terhadap tesis saudara:

Nama	: Farida Dwi Irianingrum
NIM	: R 100 110 014
Konsentrasi	: Hukum Tata Negara
Judul	: Pelaksanaan Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam Rangka Reformasi Birokrasi

Dengan ini kami menilai tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam sidang ujian tesis pada Program Studi Ilmu Hukum, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Surakarta, 15 Desember 2017

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Harun, S.H., M.Hum.

NOTA PEMBIMBING

Wardah Yuspin, S.H., M.Kn., Ph.D.

Program Studi Ilmu Hukum

Sekolah Pascasarjana

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Nota Dinas

Hal: Tesis Saudari Farida Dwi Irianingrum

Kepada Yth.

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Sekolah Pascasarjana

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu 'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti, mengoreksi dan mengadakan perbaikan terhadap tesis saudara:

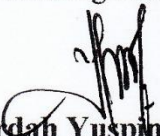
Nama	: Farida Dwi Irianingrum
NIM	: R 100 110 014
Konsentrasi	: Hukum Tata Negara
Judul	: Pelaksanaan Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam Rangka Reformasi Birokrasi

Dengan ini kami menilai tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam sidang ujian tesis pada Program Studi Ilmu Hukum, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Surakarta, 15 Desember 2017

Pembimbing Pendamping,


Wardah Yuspin, S.H., M.Kn., Ph.D.

TESIS BERJUDUL

**PELAKSANAAN KEBIJAKAN REMUNERASI
APARATUR SIPIL NEGARA DALAM RANGKA
REFORMASI BIROKRASI**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh
FARIDA DWI IRIANINGRUM
telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 20 Desember 2017
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

Pembimbing I



Prof. Dr. Harun, S.H., M.Hum.

Pembimbing II



Wardah Yuspin, S.H., M.Kn., Ph.D.

Penguji



Prof. Dr. Absori, S.H., M.Hum.

Surakarta, 25 Januari 2018

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Sekolah Pascasarjana

Direktur,



Prof. Dr. Bambang Sumardjoko, M.Pd.

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Farida Dwi Irianingrum

NIM : R 100 110 014

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

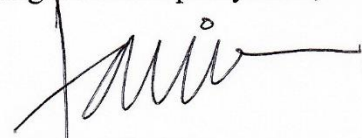
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Judul : Pelaksanaan Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara
dalam Rangka Reformasi Birokrasi

menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya serahkan benar-benar hasil karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan dan ringkasan-ringkasan yang telah saya jelaskan sumbernya. Apabila di kemudian hari terbukti tesis ini jiplakan dan terdapat plagiasi, gelar yang diberikan oleh Universitas Muhammadiyah Surakarta batal saya terima.

Surakarta, 20 Desember 2017

Yang membuat pernyataan,


Farida Dwi Irianingrum

MOTTO

- *Rasulullah Shallallaahu ‘Alaihi Wa sallam bersabda:*

“Menuntut ilmu itu wajib atas setiap muslim”.

- *“Seorang ibu adalah sekolah bagi anak-anaknya. Bila ia mempersiapkan sekolah itu dengan baik, berarti ia telah mempersiapkan generasi emas yang cerdas untuk bangsa”.*

PERSEMBAHAN

Penulis persembahkan tesis ini kepada:

♥ *Allah SWT dan Muhammad SAW*

♥ *Ayah dan Ibu tercinta*

♥ *Keluarga kecil ku yang luar biasa*

♥ *Pembaca yang budiman*

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat karunia dan ridho-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul “Pelaksanaan Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam Rangka Reformasi Birokrasi”. Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi syarat untuk mencapai gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Sekolah Pascasarjana di Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Dalam menyelesaikan tesis ini, penulis banyak mendapatkan bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan dan arahan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Dr. Sofyan Anif, M.Si, sebagai Rektor Universitas Muhammadiyah Surakarta atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan.
2. Prof. Dr. Bambang Sumardjoko, M.Pd, sebagai Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta yang telah memberikan bimbingan kepada penulis.
3. Wardah Yuspin, S.H., M.Kn., Ph.D., sebagai Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.
4. Prof. Dr. Harun, S.H., M.Hum., sebagai Pembimbing Utama penulis yang telah meluangkan waktunya memberikan pengarahan, bimbingan dan saran kepada penulis.

5. Pimpinan Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Surakarta, yang telah memberikan fasilitas dalam penyelesaian studi kepustakaan
6. Segenap Dosen dan Staff Pengajar di Program Studi Magister Ilmu Hukum, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta yang telah memberikan ilmu dan bantuan arahan.
7. Orangtua dan keluarga kecil penulis yang telah memberikan semangat, dukungan, motivasi dan doa kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
8. Rekan-rekan Mahasiswa Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta dan pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dengan keterbatasan pengalaman, ilmu maupun pustaka yang ditinjau, penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan membutuhkan pengembangan lebih lanjut agar lebih bermanfaat. Oleh sebab itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar tesis ini lebih sempurna.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan karunia-Nya dan membalas segala amal kebaikan pihak-pihak yang telah membantu penulis dalam menyusun tesis ini dan semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan. Aamiin.

Surakarta, 20 Desember 2017

Penulis,



Farida Dwi Irianingrum

ABSTRAK

Sebagaimana tertulis dalam Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia sebagai negara hukum telah menempatkan landasan yuridis bagi warga negaranya dalam memperoleh pekerjaan yang layak, yang berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dalam artian, masalah pekerjaan bagi kelangsungan hidup manusia memiliki arti penting dan mendasarnya dalam kesadaran Negara. Manusia perlu bekerja untuk menghasilkan sesuatu imbalan berupa materi, dan salah satu dari pekerjaan untuk menjaga kelangsungan hidupnya adalah dengan cara mengabdikan pada Negara dengan menjadi Aparat Sipil Negara/ASN.

ASN sebagai abdi negara menjadi motor utama dalam menjalankan pelayanan publik, dimana sektor pelayanan publik mempunyai peran penting bahkan vital pada kehidupan ekonomi dan politik. Namun harus diakui, kualitas pelayanan publik sampai saat ini secara umum masih belum baik, maka untuk mengatasi masalah tersebut perlu dilakukan reformasi birokrasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah pada masyarakat. Kebijakan Reformasi Birokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari remunerasi pemerintahan. Untuk mewujudkan *clean and good governance* dilatarbelakangi oleh kesadaran sekaligus komitmen pemerintah. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah: a) Pola pelaksanaan kebijakan Remunerasi ASN dalam mendukung reformasi birokrasi, b) Faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan remunerasi ASN, dan c) efektifitas kebijakan remunerasi ASN dalam mendukung reformasi birokrasi. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif di mana yang bermaksud untuk menginventarisasi bahan hukum (mengumpulkan, mengelompokkan dan mengklarifikasi) dalam rangka meneliti konsistensi, sinkronisasi dan implikasi penerapan peraturan perundang-undangan dengan uraian gambaran (deskripsi) mengenai situasi-situasi, kejadian-kejadian atau fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Simpulan dari penelitian ini adalah: a) Pelaksanaan kebijakan remunerasi ASN terdiri dari 2 tipologi, diantaranya; (1) Sistem remunerasi tradisional, dan (2) Sistem remunerasi berbasis kinerja (*performance-based*). b) Faktor yang mempengaruhi diantaranya adalah; (1) Besaran gaji yang tidak sesuai dengan kebutuhan, (2) Gaji kurang kompetitif, (3) Tidak memenuhi prinsip “*equity*”, (4) Struktur gaji kurang mendorong motivasi kerja, dan (5) Kompetisi yang tidak sehat akibat besarnya tunjangan jabatan, dan c) Efektifitas kebijakan remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam mendukung reformasi birokrasi dirasa belumlah efektif dikarenakan praktek yang terjadi adalah melakukan reformasi birokrasi untuk memperoleh remunerasi, bukan sebaliknya.

Kata Kunci: *Reformasi Birokrasi, Remunerasi, Aparatur Sipil Negara, Efektifitas.*

Abstract

As written in Article 27 paragraph 2 of the 1945 Constitution, Indonesia as a constitutional state has placed a juridical foundation for its citizens in obtaining decent work, which reads: "Every citizen is entitled to decent work and livelihood for humanity". In this sense, the problem of work for human survival has its fundamental importance in the consciousness of the State. Humans need to work to produce something in return in the form of material, and one of the jobs to maintain its survival is by serving the State by becoming State Civilian Officer / ASN. ASN as a state servant becomes the main motor in running public services, where the public service sector has an important and even vital role in economic and political life. However, it must be admitted that the quality of public service to date is generally still not good, so to overcome the problem, it is necessary to reform the bureaucracy in order to improve the quality of government service to the community. Bureaucracy Reform Policy is an integral part of government remuneration. To realize clean and good governance is motivated by awareness as well as government commitment. The formulation of the problem in this research is: a) The pattern of ASN Remuneration implementation in support of bureaucracy reform, b) What factors influence the implementation of ASN remuneration, and c) effectiveness of ASN remuneration policy in support of bureaucratic reform. This study is a normative juridical study in which it intends to inventory legal material (collect, cluster and clarify) in order to examine the consistency, synchronization and implications of the application of legislation with description of description of situations, events or facts -facts that occur in the field. The conclusions of this research are: a) The implementation of ASN remuneration consists of 2 typologies, among others; (1) Traditional remuneration system, and (2) Performance-based remuneration system. b) Factors that affect them are; (1) Pay less competitive salary, (3) does not fulfill the principle of "equity", (4) The salary structure does not encourage work motivation, and (5) unhealthy competition due to the amount of the allowance. And c) The effectiveness of the State Civil State Official's remuneration policy in supporting bureaucracy reform is not yet effective because the practice is to reform the bureaucracy to obtain remuneration, not vice versa.

Keywords: Reform of Birocracy, Remuneration, State Civil Apparatus, Effectiveness.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN NOTA PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	
1. Tujuan Penelitian	13
2. Manfaat Penelitian	13
D. Orisinalitas Penelitian	14
E. Landasan Teori	16
1. Teori Kebijakan Publik	16
2. Teori Efektifitas Hukum	18
3. Teori Analisis Kebijakan	22
F. Metode Penelitian	22
1. Jenis Penelitian	23
2. Metode Pendekatan	23
3. Jenis Data	24
4. Teknik Pengumpulan Data	25
5. Teknik Analisis Data	26
6. Sistematika Penelitian	28

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Pelayanan Publik	29
1. Definisi Pelayanan Publik	29
a. Pengertian Pelayanan	29
b. Pengertian Publik	30
c. Pengertian pelayanan Publik	30
2. Asas-Asas Pelayanan Publik	32
3. Standart Pelayanan Publik	33
4. Penyelenggaraan Pelayanan Publik	34
B. Tinjauan tentang Kebijakan Publik	36
1. Definisi Kebijakan Publik	36
2. Teori Pengambilan Kebijakan	38
3. Proses Pembuatan Kebijakan	40
4. Analisis Kebijakan	41
5. Jenis Kebijakan Publik	42
6. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	44
7. Pendekatan Implementasi	48
C. Tinjauan tentang Reformasi Birokrasi	50
D. Tinjauan tentang Remunerasi	57
1. Pengertian Remunerasi	57
2. Latar Belakang Remunerasi	60
3. Landasan Hukum Kebijakan Remunerasi	62
4. Prinsip Remunerasi	63
5. Struktur Remunerasi	64

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	66
1. Pelaksanaan Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam Mendukung Reformasi Birokrasi	66
a. Perubahan Metode Penilaian Prestasi Kerja PNS	76
1. Prinsip Penilaian Prestasi Kerja	80
2. Unsur-unsur SKP	81

3. Penyusunan SKP	89
b. Alur Penetapan SK Remunerasi	90
1. Tahap Satuan Kerja	91
2. Tahap Pejabat Esselon/Kepala Balai Besar	93
3. Tahap Pegawai	94
2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Remunerasi	95
3. Efektifitas Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam Mendukung Reformasi Birokrasi	101
a. Keterkaitan remunerasi dengan kualitas	104
b. Kepuasan pelanggan dan stakeholders	105
c. Tabel operasionalisasi efektifitas konsep remunerasi di Indonesia	109
B. Pembahasan	115
1. Analisis Pelaksanaan Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam Mendukung Reformasi Birokrasi	115
2. Tawaran Kebijakan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam Mendukung Reformasi Birokrasi yang Lebih Efektif	120
a. <i>Position</i>	122
b. <i>People</i>	123
c. <i>Performance</i>	123
BAB IV PENUTUP	
A. Simpulan	128
B. Rekomendasi	132
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

No.	Judul	Hal.
Tabel. 1	Operasionalisasi Efektifitas Konsep Remunerasi terhadap Kualitas Pelayanan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Jakarta I	109